



L'impact des politiques publiques sur les paysages fluviaux en milieu urbain. Quelques exemples dans le Sud-Ouest de la France

Jean-Marc Antoine, Bertrand Desailly, François Gazelle, Philippe Valette

► To cite this version:

Jean-Marc Antoine, Bertrand Desailly, François Gazelle, Philippe Valette. L'impact des politiques publiques sur les paysages fluviaux en milieu urbain. Quelques exemples dans le Sud-Ouest de la France. De la connaissance à l'action paysagère, Dec 2004, Bordeaux, France. 19 p. halshs-00753492

HAL Id: halshs-00753492

<https://shs.hal.science/halshs-00753492>

Submitted on 20 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

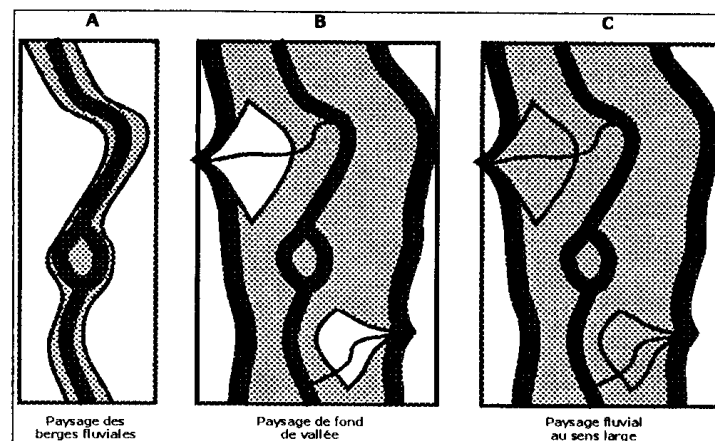
L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES PAYSAGES FLUVIAUX EN MILIEU URBAIN

Quelques exemples dans le Sud-Ouest de la France (Agen, Bagnères-de-Luchon, Dax, Perpignan)

Jean-Marc ANTOINE, Bertrand DESAILLY, François GAZELLE, Philippe VALETTE

INTRODUCTION : LA SPÉCIFICITÉ DES PAYSAGES FLUVIAUX EN MILIEU URBAIN

Les milieux fluviaux produisent des paysages qui leur sont propres. D'une façon générale, cette spécificité tient d'abord à leur caractère longiligne ou longiforme (ce qui ne veut pas dire en ligne droite). Elle a trait ensuite à la typologie transversale accompagnant en profondeur la linéarité : l'axe en est constitué par le cours d'eau, le milieu aquatique, représenté par le lit mineur ; celui-ci est encadré par les abords immédiats de l'axe que sont les berges et les rives. En s'en écartant un peu plus, on passe au lit majeur, éventuellement aux terrasses alluviales ou aux cônes de déjections des affluents, puis à la vallée. Chacune de ces entités conserve un caractère longiforme, puisque c'est le point commun de toute cette organisation spatiale, mais correspond à des bandes paysagères différentes, à l'image des données morpho-hydrologiques et de l'occupation des sols (bancs de gravier, ripisylve, « terrains vagues », agriculture).



Les échelles du paysage fluvial.

En traversant les espaces urbanisés, les cours d'eau et les villes échangent une part de leur empreinte paysagère. Il y a interpénétration des deux milieux. Les composantes naturelles des paysages fluviaux sont modifiées par les impacts d'origine anthropique. Epis, perrés, enrochements, quais, remblaiements, voirie, digues, immeubles, etc., remplacent en partie les attributs longitudinaux du transect originel.

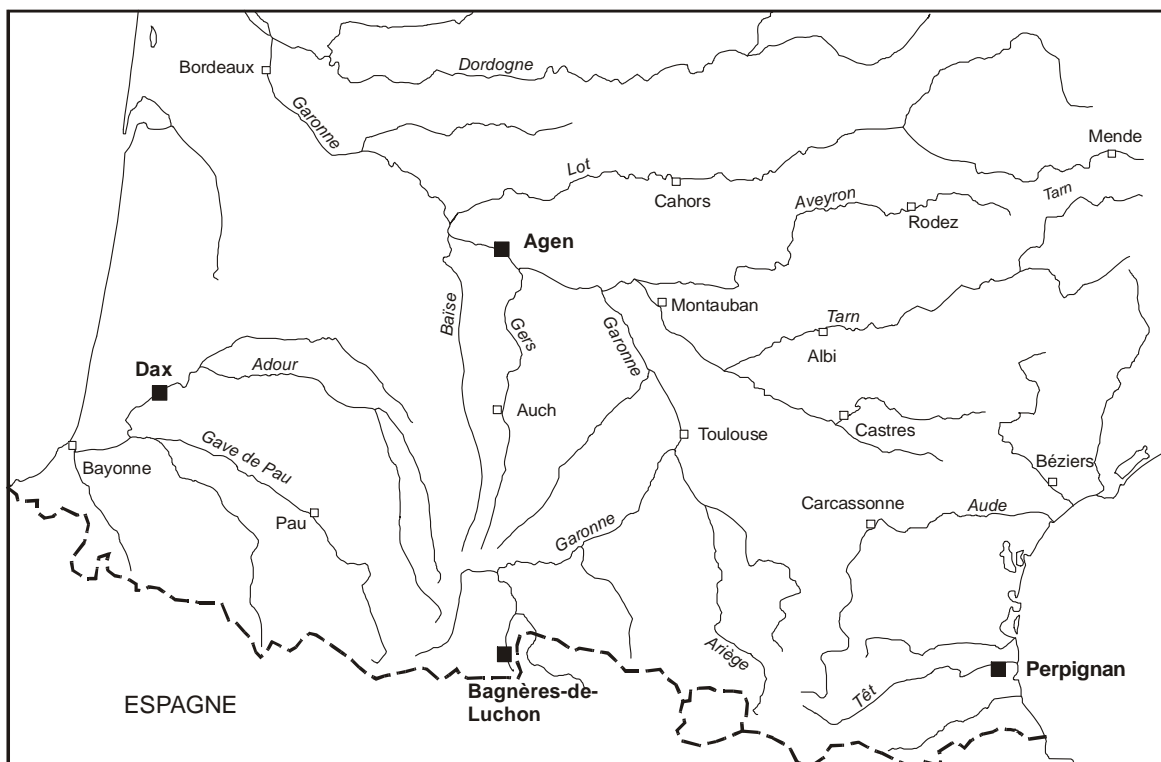
Autre particularité : les paysages fluviaux ne sont pas figés et statiques. Ils sont soumis aux

variations du régime hydrologique et évoluent en fonction de la dynamique de leur « moteur » qu'est le cours d'eau, en particulier en période de crue. Or, en milieu urbanisé, l'homme a toujours souhaité une certaine stabilité : fixité du chenal, tant pour ce qui est de sa largeur habituelle et de son emplacement (pas de divagations) que de sa profondeur (besoins de la navigation) ; stabilité des abords du chenal occupé par la voirie et le bâti. Les politiques et actions humaines ont donc tendu assez systématiquement à contraindre la dynamique et la mobilité naturelles du cours d'eau.

I. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LEURS OBJECTIFS

De tous temps, l'engagement de politiques publiques le long des cours d'eau en milieu urbain a été sous-tendu par un certain nombre de facteurs : ces politiques sont initiées et justifiées par des besoins socio-économiques, lesquels n'ont pas été constants. Ils sont directement associés aux usages des cours d'eau - surtout autrefois - et aux relations entretenues par la ville avec le cours d'eau qui la traverse.

Bien des cités, en effet, doivent leur naissance et une part de leur développement à la proximité d'une rivière, de par les fonctionnalités ou les activités qu'elle génère : ce peut être lié à une vocation privilégiée de passage, comme un gué ou un pont ; il peut s'agir aussi de tout ce qui résulte des divers usages du milieu fluvial : navigation, prélèvement d'eau ou de granulats, énergie hydraulique. Les politiques publiques ont donc pris en compte les éléments de développement économique, en présentant des objectifs spécifiques, que l'on retrouve dans tous nos exemples fluvio-urbains.



Localisation des sites étudiés.

A. Les politiques d'urbanisation et d'urbanisme

Le premier objectif, dans le temps comme en importance, et point de départ de tous les autres, est inhérent à la politique d'urbanisation des bords de cours d'eau. Il s'agit à la fois de l'extension du bâti de tous ordres (quais, remparts, habitat, commerces, artisanat, industrie) et de ses annexes que sont les aménagements de desserte (voirie) et les espaces verts aménagés (jardins publics, terrains de sports et de camping...). Les bords de rivière présentent des avantages (platitude, activité fluviale, agrément), même s'il y a parfois des contraintes et des dangers, et sont de ce fait investis. De cette urbanisation sont induites diverses politiques impliquant la relation ville-rivière. Par exemple, l'objectif militaire défensif apparaît un peu partout dans les périodes anciennes. Le cours d'eau est intégré dans un système de fortifications (Dax, Perpignan, Agen), dont une partie domine la rivière ou la bande de terre inondable qui l'en sépare.

Beaucoup plus tard, au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, plus précisément entre 1970 et 1990, les politiques visent à consacrer une grande partie de l'espace entre cité et rivière à la circulation automobile (voirie, parkings). Il faut faire face à ce qui est devenu un problème de société et les pouvoirs publics se doivent d'intervenir. Cet objectif, qui se cale tant bien que mal sur les autres, est notoire à Perpignan, Agen et Dax.

B. Les politiques de fixation du lit et de défense contre les crues

a) Les actions de stabilisation du lit mineur ou chenal actif

Très tôt, la société a combattu l'érosion des berges, le méandrage et la divagation des cours d'eau. Et bien entendu, c'est dans la traversée des lieux habités que cette fixité a été le plus souhaitée et que les actions publiques ont fait preuve du plus d'efficacité. En traversant les agglomérations, les rivières présentent donc maintenant un tracé quasiment figé : alignement de pieux, fascinages, perrés, enrochement de pied de berge, quais, etc, ont concouru à chenaliser le lit et le confiner dans un corridor stable et, de manière induite, à fabriquer un paysage artificialisé. La navigation a été l'un des moteurs de ces actions, puisqu'elle nécessitait des biefs stables et relativement profonds, et des quais pour accoster et manipuler les marchandises.

b) La défense contre les crues

Elle apparaît prioritaire dans les cités exposées au risque d'inondation. Certaines mesures préventives concernent le bassin-versant dans sa globalité, mais d'autres sont plus typiquement urbaines et marquent fortement le paysage.

En effet, cette défense a généré diverses opérations de génie civil ou d'hydraulique de grande envergure. La préoccupation des ingénieurs travaillant pour le compte des pouvoirs publics ou des collectivités territoriales consiste, d'une façon générale, à augmenter la capacité d'écoulement du cours d'eau en crue pour empêcher le plus possible l'élévation de la ligne d'eau et limiter les débordements. Pour ce faire, les actions sont à mener dans le lit mineur (surcreusement, rectification) et dans le lit majeur « immédiat », espace non urbanisé, peu élevé au-dessus de l'étiage. Cette sorte de no man's land entre ville et cours d'eau est bien visible à Dax et à Perpignan. Il s'est agi de combattre l'embroussaillage, d'araser les atterrissements, de n'implanter aucun obstacle bâti. Augmenter la section mouillable (vision transversale) et améliorer le coefficient de rugosité (fluidité longitudinale de l'écoulement) sont deux objectifs classiques, qui ont contribué à façonner les paysages longiformes typiques

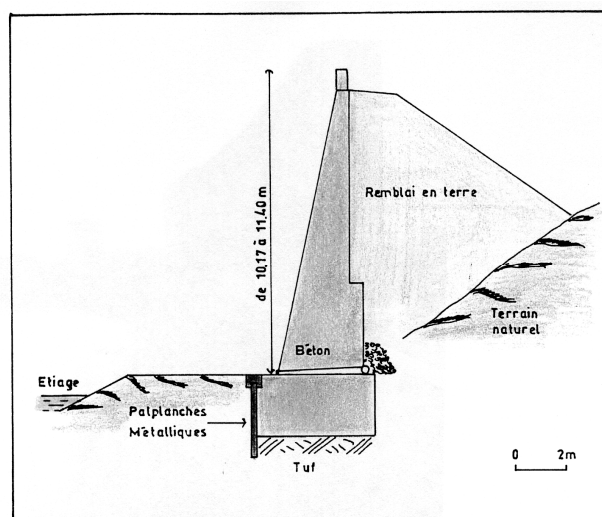
du milieu fluvio-urbain.

Mais l'objectif de protection contre les inondations s'est surtout traduit par une politique d'endiguement des lieux urbanisés, très perceptible dans le paysage. On en retrouve les stigmates profonds à Agen, Perpignan et Dax, comme on les recenserait à Toulouse, Millau, Montauban, etc. Suivant les modes techniques et l'état de l'art, on trouve toutes sortes de formules architecturales : levées de terre, levées avec parement maçonné ou en pierre de taille, digue en moellons, murs en béton armé...

L'autre possibilité visant à mettre hors d'eau des terrains menacés par les crues consiste à les rehausser. Cet objectif a été tenu dans les secteurs urbains ou périurbains, notamment à Dax. Des zones ainsi remblayées ont été loties ou transformées en jardins publics.



La digue de l'Avenue de Muret à Toulouse en rive gauche de la Garonne (fin des années 1950).



Profil transversal de la digue de l'avenue de Muret à Toulouse.

Après une période de mise en sommeil relatif (1960-1990), les politiques de protection et de prévention prennent à nouveau de l'ampleur. Mais il ne s'agit plus forcément d'endiguement. Nombreux ont été les cas de villes inondées à partir de la décennie 80, phénomène assorti

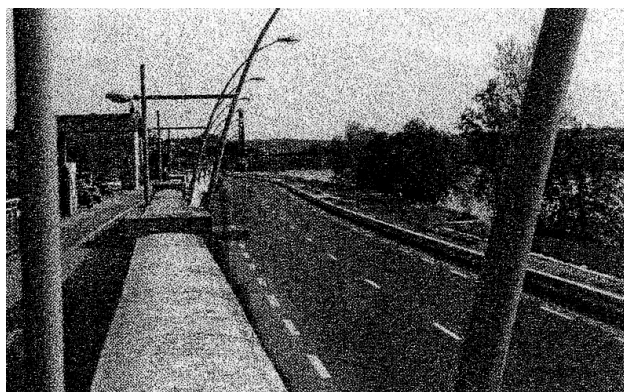
d'une forte médiatisation et suivi de coûts de réparation de plus en plus exorbitants. L'Etat se devait de réagir en adoptant une politique plus contraignante, avec notamment la mise en place des PPR (plans de prévention des risques). Dans les zones exposées au risque de submersion, les PPR apparaissent tout autant comme une politique d'aménagement du territoire que de maîtrise de l'urbanisation. L'Etat se donne les moyens d'intervenir. En milieu urbain et périurbain, il ne s'agit plus, comme par le passé, d'engager une sorte de course-poursuite entre urbanisation et protection. On ne construit plus de digues pour bâtir derrière elles. Seules sont tolérées réglementairement les protections de lieux déjà urbanisés. Les quartiers anciens, exposés au risque d'inondation, (comme les vieilles maisons sur l'Agout à Castres), bénéficient de conditions d'aménagement particulières et de prescriptions de sauvegarde imposées à l'occasion de transactions immobilières et de gros travaux.

C. Les politiques patrimoniales et d'embellissement

D'autres politiques enfin visent à valoriser le patrimoine naturel ou architectural ou bien sont guidées par des considérations d'ordre esthétique. On peut en voir une illustration à Perpignan au milieu du XVIII^{ème} siècle, où les digues fraîchement édifiées sur les rives de la Têt sont couronnées d'une allée de mûriers afin de constituer des promenades. Des préoccupations de même nature se retrouvent à la fin du XIX^{ème} siècle à Luchon et Dax, du fait du thermalisme. De telles politiques d'embellissement sont forcément volontaristes tout en répondant à une demande sociale affichée ou latente (et non à un besoin économique à court terme). On travaille pour l'avenir.

Parties prenantes des politiques d'urbanisme, ces espaces attractifs, parfois complétés d'une vocation ludique et récréative, sont toujours conçus selon une dimension paysagère étudiée et déclarée.

Dans la période contemporaine, le premier pas de cette démarche consiste assez souvent en un nettoyage des abords du cours d'eau : débroussaillage, enlèvement d'embâcles de bois mort, de dépôts sauvages et d'atterrissements, nivellement partiel. On poursuit éventuellement par une végétalisation calculée et maîtrisable. Concernant la voirie sur berge, les quais et les digues), les beaux agencements en pierre de taille ou de briques (Toulouse) du XVIII^e siècle font place dans les politiques actuelles à d'autres formules issues d'une recherche architecturale et paysagère, dans laquelle le choix des matériaux de parement, des couleurs et des formes intervient systématiquement (Agen).



Agen : digue et voie sur berge récentes.

II. L'EVOLUTION DES PAYSAGES SOUS L'EFFET DES POLITIQUES

PUBLIQUES

A. L'état initial ou la situation de départ

Dans chacune des monographies locales que nous avons prises comme support, est présentée une sorte de situation initiale ou d'état des lieux au temps t_0 . Il s'agit de considérations sitologiques naturelles et de tout ce que l'on peut appréhender des implantations humaines précédant l'urbanisation massive des bords de cours d'eau et les grands aménagements connus. Ce que nous avons admis comme point de départ n'est pas concomitant sur tous nos supports. Il est fonction de l'ancienneté de développement urbain et de ce que l'on peut en connaître. Au départ, comme nous l'avons dit, existe souvent un point de franchissement du cours d'eau (gué, puis pont), associée à une situation riveraine plutôt aisée pour l'établissement humain, mais en partie inondable. Ce dernier critère, à coup sûr, est à l'origine du fait que les centres anciens de nos villes-test ne sont pas directement au bord du cours d'eau mais en retrait de 2 à 3 hectomètres, sur des terrains un peu plus élevés.

Mais les différences naturelles de nos quatre sites principaux s'avèrent tout aussi importantes, notamment au niveau fluvial : une rivière méditerranéenne de plaine (la Têt à Perpignan), une confluence de deux torrents pyrénéens (la Pique et l'One à Bagnères-de-Luchon), deux fleuves de régime océanique mais d'inégale puissance (la Garonne à Agen et l'Adour à Dax).

B. Les grandes étapes des paysages fluvio-urbains

Les divers cas pris pour support indiquent que cette évolution n'est pas constante. Elle suit des phases de nette évolution qui alternent avec des périodes de statu quo. L'une de nos préoccupations a été de déceler des concordances dans cette évolution, obéissant aux grandes tendances des politiques publiques.

a) On vit sur l'acquis pendant des siècles

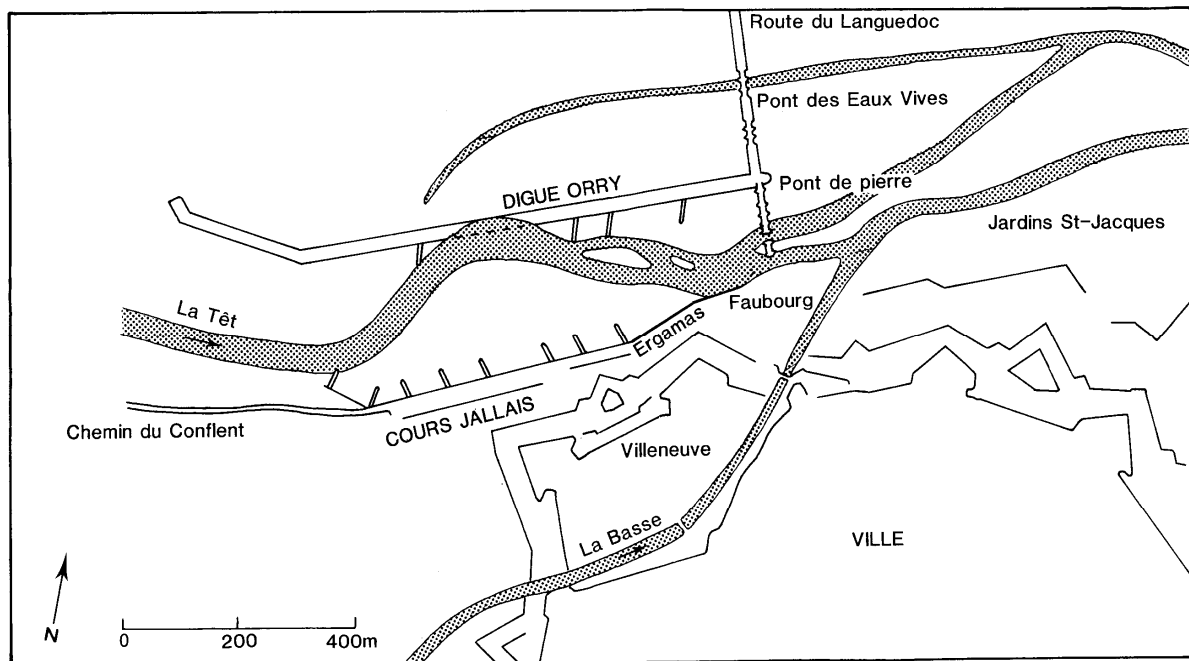
Dans beaucoup de cités riveraines, le cours d'eau était intégré à la politique défensive. Néanmoins, il y avait continuité de la ceinture de fortifications y compris du côté du cours d'eau, les assaillants pouvant venir par bateau. A Dax, Agen et Perpignan, ces fortifications étaient implantées légèrement en retrait de l'Adour, de la Garonne et de la Têt ; mais au vu de la topographie, il est évident qu'elles protégeaient aussi des inondations les parties basses des zones construites intra muros.

Cette situation s'est pérennisée tant que la démographie et l'expansion urbaines n'ont évolué que modérément. Le paysage fluvio-urbain ne se transforme pas de façon radicale, même si peu à peu (du XIV^{ème} au XVII^{ème} siècles à Dax, Agen et Perpignan, au milieu du XIX^{ème} à Luchon) des constructions investissent l'extérieur des enceintes fortifiées.

b) Les premiers aménagements

Au cours des XVII et XVIII^{ème} siècles, la société tend à domestiquer le cours d'eau, tout autant pour les besoins de la navigation ou des divers usages de l'eau que pour la nécessité de se protéger des crues ; même si l'on peut encore hésiter à parler de « politique d'urbanisme ». Le cours d'eau est enserré entre des berges stabilisées (Luchon, Agen, Perpignan), des terrains marécageux sont rehaussés (Agen), éventuellement bâtis (Dax). On perçoit aussi les premières politiques d'embellissement (pelouse, plantation d'ormes ou de platanes, en rangées ou en quinconces) sur les terrains riverains assainis et stabilisés (Agen) ou sur les digues

(Perpignan). Ainsi, le quartier du Gravier à Agen devient la fierté de la ville et le lieu de promenade privilégié de la bourgeoisie locale.



La Têt endiguée au pied des fortifications de Perpignan en 1740.

c) La prise en compte des grandes inondations dans le tissu urbain et les nouvelles possibilités techniques

Le XVIII^{ème} siècle est marqué par des crues très puissantes, et d'autant plus ressenties que l'urbanisation a commencé à investir les zones à risques. C'est le cas pour Dax et Agen en 1770. On retrouve ce phénomène à Perpignan à quatre reprises (1763, 1766, 1772, 1777). Mais peu à peu le génie civil et l'hydraulique appliquée font de gros progrès. C'est l'époque du positivisme et de la technique-reine. Selon l'esprit de l'époque, la science permet de résoudre tous les problèmes et on ne saurait continuer à faire comme les anciens, qui subissaient les caprices de la nature. Il faut répondre au risque de crue par des aménagements d'ingénierie, présentés parfois comme invulnérables. Les pouvoirs publics et les mairies se lancent donc dans une politique de défense contre les crues, non pas induite mais constituant un but en soi. Elle repose essentiellement sur la construction de digues maçonnées. On utilise des moyens de grande envergure (transport et levage de matériaux). Ces travaux ne sont plus réalisés ponctuellement et au coup par coup, mais prennent en compte la vision globale (longitudinale et transversale) de l'inondabilité. Ils se traduisent dans le paysage par la cohérence de l'endiguement : régularité de hauteur et importance du linéaire des ouvrages marquent de leur emprise visuelle les espaces riverains. S'édifient ainsi la digue Orry à Perpignan (début du XVIII^{ème} siècle), de l'Hôpital à Agen et du Sablar à Dax (un peu plus tard). Ces politiques de lutte directe contre les crues affectent définitivement l'état paysager initial.

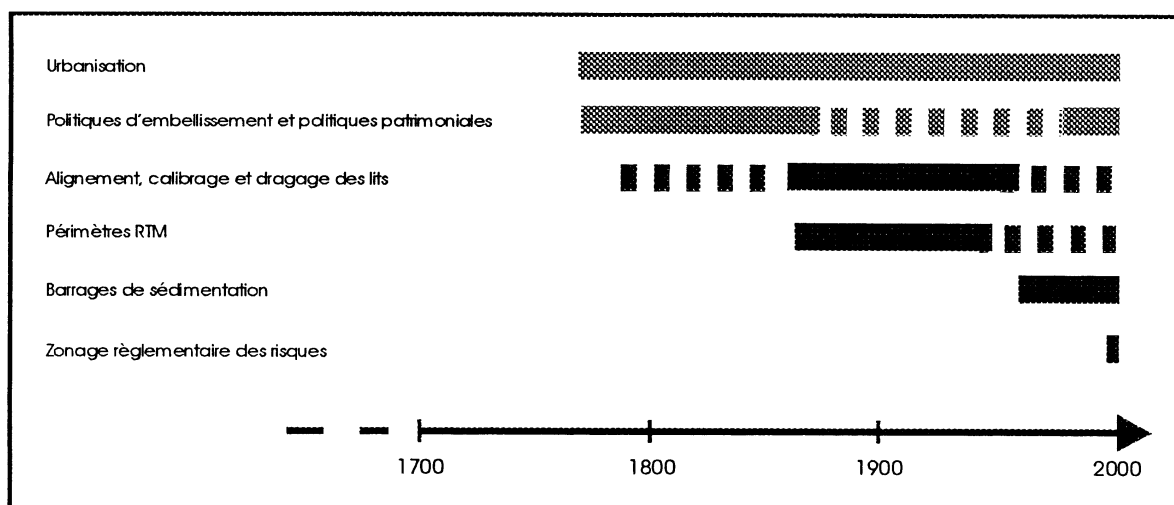
A Luchon et à Dax, les abords des cours d'eau évoluent dans le dernier quart du XIX^{ème} siècle et jusqu'à la première guerre mondiale sous l'impulsion du thermalisme. Hôtels, belles maisons, jardins publics ou privés avec des arbres d'ornement agrémentent les paysages fluviaux.

Sur le cours d'eau lui-même et ses berges, les contraintes de navigation et de stabilisation des berges (c'est-à-dire aussi la lutte contre l'érosion de celles-ci) vont généralement de pair, procédant d'objectifs assez voisins. Les travaux engagés pour ces causes bénéficient évidemment des mêmes progrès techniques, et l'on voit alors fleurir des quais « en dur », des plans inclinés, des perrés, des épis, des enrochements...

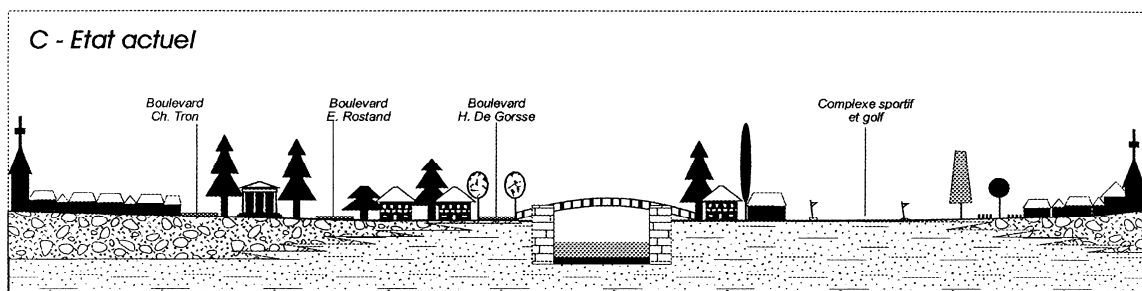
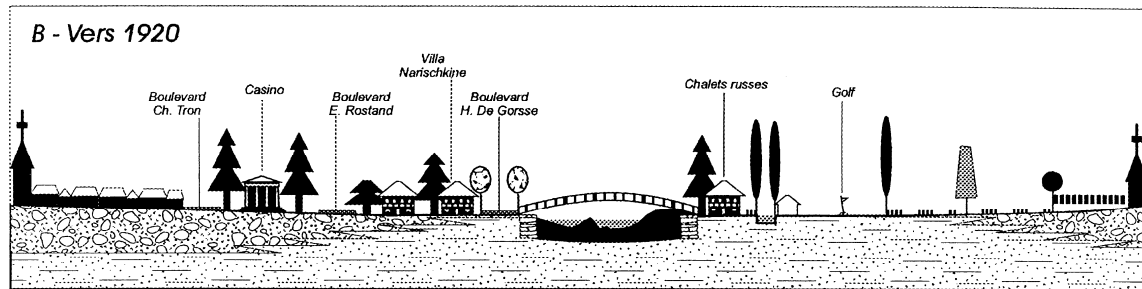
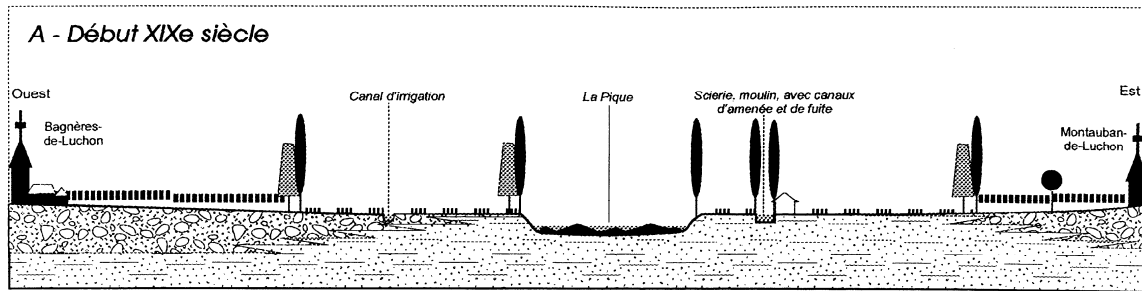
d) L'assouplissement

A ces grandes transformations du paysage fluvial en milieu urbain succède une phase de calme relatif, voire de dépréciation, d'autant plus surprenante que les villes et l'ensemble du pays connaissent une croissance rapide et des mutations profondes. Mais il faut dire que les usages des rivières ne suivent pas cette croissance, bien au contraire (déclin de la navigation par exemple).

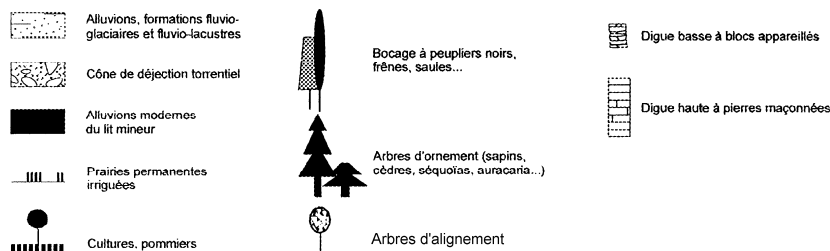
On observe une certaine inertie, des décalages dans le temps entre souhaits, décisions et réalisations. Pourtant, des crues nouvelles et graves viennent inquiéter élus et riverains, par exemple en 1875 (Luchon, Agen), 1879 (Dax), 1897 et 1925 (Luchon), 1930 (Agen), 1940 (Perpignan), 1952 (Dax, Agen). Elles mettent à mal l'impression sécuritaire laissée par les endiguements construits avant le XXe siècle, dont elles montrent les limites, ce qui veut dire aussi qu'un avenir serein est loin d'être assuré en la matière. Mais, répétons-le, 10 ou 20 années consécutives sans événement majeur ont pour effet de démobiliser, de repousser les projets des politiques publiques. La société réagit souvent après les crises ; mais ces réactions ne sont pas systématiquement suivies d'effets.



Les politiques publiques ayant un effet sur le paysage fluvial à Bagnères-de-Luchon.



1500 m



L'occupation du sol et les états du paysage fluvial sur les berges de la Pique à Luchon depuis le XIX^{ème} siècle.

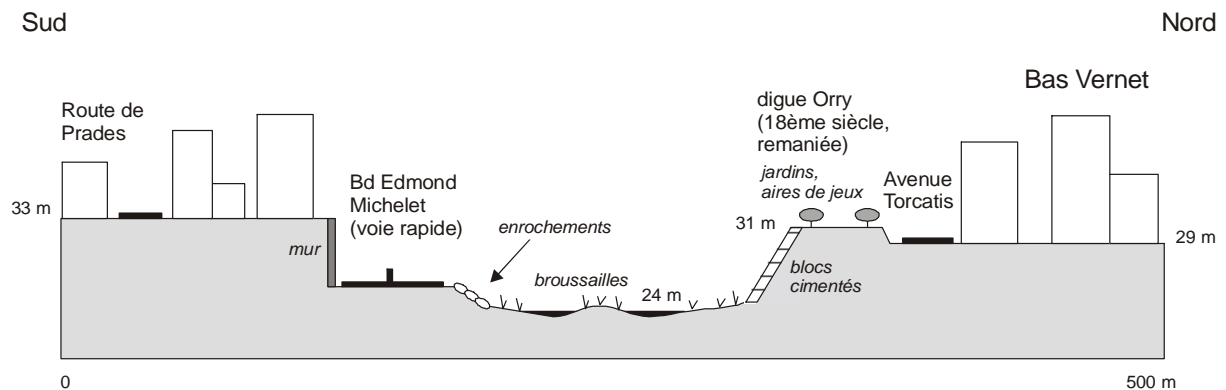
C. Le paysage actuel

On comprend que la situation du paysage fluvio-urbain, tel que nous le voyons aujourd'hui est le fruit d'une longue évolution, alternant métamorphoses et périodes de stabilité. Même si ce paysage conserve une partie de ses fondements naturels (paramètres sitologiques, régime fluvial...) les actions anthropiques l'ont transformé.

- On est en présence de paysages artificialisés, soulignés par l'impact des ouvrages d'art et de génie civil le long du cours d'eau et du bâti urbain occupant le lit majeur. Toutes nos villes

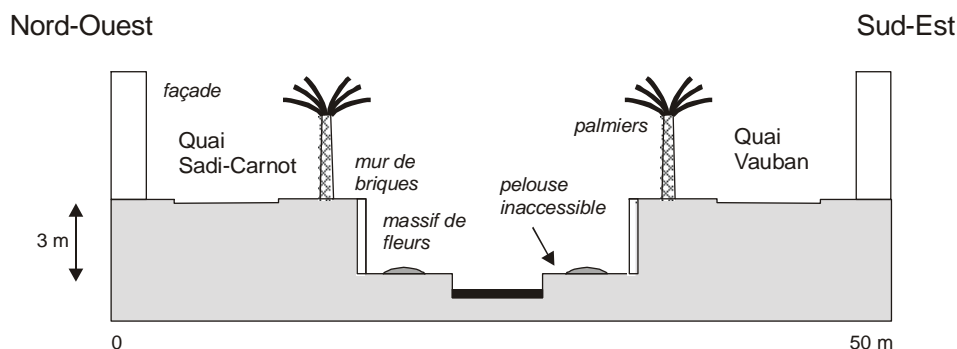
entrent dans ce schéma.

- L'impression d'artificialisation est renforcée par la rectitude relative et la stabilisation du chenal fluvial, toutes deux imposées.



Profil transversal de la Têt dans le centre de Perpignan.

- Les berges sont sans attrait particulier à Perpignan, Dax et Luchon, contrairement à ce que serait « l'état de nature » où alternent anses et promontoires, boqueteaux et prairies, bords de rivière sablo-graveleux et rives plus abruptes. Le peu de végétation subsistante est d'entretien difficile pour les services municipaux. En arrière des berges existe localement des espaces non occupés directement par l'homme (Dax, Perpignan) ou peu accessibles (Luchon). Ce sont des prairies alluviales (Dax, Agen-aval) ou des ripisylves de peu d'intérêt (Perpignan), en situation péri-urbaine, avec tendance à l'embroussaillage. Ces espaces constituent les lieux de prédilection de tous les débordements, qui viennent y déposer les matériaux flottants ou les embâcles de bois.
- Mis à part à Luchon, le paysage est fortement marqué par l'automobile : l'espace inondable entre cours d'eau et tissu urbain est occupé par des voies rapides (Agen, Perpignan, *Millau*, *Paris*) ou des parkings gigantesques (Dax). La présence piétonnière en revanche y est fort discrète, sauf événement festif (Dax).
- Les ruisseaux affluents ne sont pas mieux lotis au niveau de l'artificialisation. S'ils sont dans le cœur de la ville, ils sont couverts ou bétonnés, comme de grands égouts, mais leurs abords peuvent être végétalisés et fleuris (Basse à Perpignan) ; s'ils sont en périphérie du centre ville, ils ont été chenalisés et rectifiés, voire déplacés sans ménagement pour confluer ailleurs (Masse à Agen, Estey à Dax, *Arnette* à *Mazamet*) si les municipalités visent tel ou tel espace.



Profil transversal de la Basse dans le centre de Perpignan.

Le rythme des saisons imprime quant à lui des modifications paysagères. Elles concernent évidemment les espaces arborés et semi-naturels du corridor fluvial. Si, à Perpignan les arbres persistants comme les palmiers (sur la Basse), qui sont majoritaires, présentent un aspect quasi-immuable, il n'en va pas de même à Dax et à Agen (Gravier) où jardins publics et alignements arborés sur digue sont faits de platanes, de tilleuls et d'érables (pour ne citer que les espèces dominantes). La vision globale des abords du fleuve est donc différente en hiver. Le paysage s'ouvre en largeur : l'écran des frondaisons s'estompe et laisse apparaître le front immobilier, en arrière des digues ou des voies sur berge, soit en contre-jour, soit éclairé en lumière rasante et blanchâtre du soleil d'hiver. Parfois, le fleuve est surmonté d'une nappe de brouillard de quelques mètres d'épaisseur, notamment en début de froide matinée. En cette saison, le corridor fluvial - du fait de sa largeur - se distingue par une luminosité accrue par rapport aux rues du centre ville qui connaissent alors un minimum d'ensoleillement.

Des changements épisodiques du paysage sont à mettre au compte du régime fluvial. Les étiages exondent une partie du lit mineur et des bancs de graviers; la part apparente de l'eau est rétrécie. C'est évidemment l'inverse lors des crues, la part de l'eau occupant alors tout ou partie du corridor fluvio-urbain. Leur caractère spectaculaire constitue un attrait pour les populations, et nombre de photographies (beaucoup plus qu'en milieu rural) ont immortalisé certains événements qui ont marqué la mémoire collective. Même s'ils sont très brefs à l'échelle séculaire, ils sont indissociables des paysages fluviaux urbanisés. Une bonne partie des politiques d'urbanisme leur est directement associée.

III. LES ACTEURS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LEURS MOYENS D'ACTION

Dans une bonne partie des opérations, c'est **l'Etat** qui initie les projets (règlements, études, rapports) et qui les réalise. Sur le terrain, ce sont évidemment ses relais administratifs régionaux et locaux qui sont chargés d'appliquer les politiques de l'Etat. Sous l'égide et la responsabilité du Préfet, les Ponts-et-Chaussées devenus l'Equipement en constituent la courroie de transmission essentielle. Sur les grands cours d'eau domaniaux voués à la navigation, intervient une structure complémentaire : VNF (voies navigables de France).

La période contemporaine connaît une nette diversification des acteurs publics ou semi-publics traitant la gestion fluviale. Les DIREN (Directions Régionales de l'Environnement) interviennent de la fin des années 80 : regroupant les intérêts ou préoccupations communes de plusieurs services de l'Etat et des départements (DDAF, DDE, Protection civile, service environnement des préfectures et des conseils généraux...), ces organismes régionaux appliquent, via les préfectures de région, la politique du MATE (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement), et regroupe des intérêts jusqu'alors dispersés. Ce sont les DIREN qui initient à l'échelle régionale la politique de prévention des risques, notamment dans les zones inondables vouées à l'urbanisation.

La MISE (mission interservice de l'eau) exerce également depuis 1998 des prérogatives en matière d'aménagements ponctuels ou globaux, en apportant des solutions issues de la concertation des diverses administrations départementales. Il en va de même des CATER (cellules d'assistance technique d'aménagement des cours d'eau) qui font figure d'émanation du service « environnement » des conseils généraux. En marge du milieu urbain, dans les bassins-versants forestiers ou de moyenne montagne, d'autres acteurs interviennent, comme l'ONF (Office National des Forêts) et son service RTM, notamment en cas de risque torrentiel.

Les politiques territoriales, contractuelles ou non, prennent de l'importance dans la période contemporaine ; ce qui confirme la diversification des **structures gestionnaires de cours d'eau** : Agences financières de bassin, transformées en Agences de l'Eau (le terme « financier » étant à la fois restrictif et mal perçu par l'opinion publique) ; Institutions ou Syndicats mixtes, transformés récemment (2000) en EPTB (Etablissements publics territoriaux de bassins) ; dont les actions ne sont pas sans effet sur les paysages urbains : il peut s'agir de mesures incitatives, contractuelles ou coercitives...

Les **associations syndicales**, comme les SIAH (syndicats intercommunaux d'aménagement hydraulique) mènent parfois des actions d'envergure sur des tronçons de rivière, mais plus souvent en milieu rural : travaux de rectification, accès au cours d'eau, irrigation, protection des berges

Ces structures initient, financent ou contrôlent des aménagements ponctuels sur le milieu fluvial (seuils, enrochements, stations d'épuration, en général près des cours d'eau en aval des villes) ou globaux (protection des ripisylves, lois sur les extractions de granulats, dépollution, soutien des étiages et modification du régime des rivières).

Le **pouvoir municipal**, partagé (communauté urbaine, intercommunalité) ou non, intervient en force dans les politiques d'urbanisation, le long des cours d'eau comme ailleurs. Il légifère au travers de règlements et de zonages (POS, PLU, PPR) dans lesquels l'impact fluvial tient sa place (classement de terrains à urbaniser, à risque de submersion, à vocation d'espace vert protégé) et impose au foncier des contraintes particulières.

En particulier, l'aménagement des berges et de leurs abords a toujours été indissociable de la gestion municipale, même s'il bénéficie d'aides et soutiens extérieurs (Etat, Région, département), financiers ou techniques.

A côté des politiques publiques, c'est-à-dire en marge de nos préoccupations, on ne peut complètement ignorer les **initiatives privées** ou individuelles, parfois suffisantes pour modifier un paysage fluvio-urbain (Dax, Luchon).

IV. INCOHÉRENCES ET CONTRADICTIONS DES POLITIQUES ET DE LEURS APPLICATIONS

Certaines mesures sont initiées à la suite d'événements tels que les crues inondantes, et pour s'en prémunir. L'Etat bénéficie alors d'un consensus et d'un soutien quasi-unanime (riverains, élus). Mais parfois l'application pratique de ces dispositions se fait attendre, pour diverses raisons, par exemple budgétaires. L'inondation précédente tombe partiellement dans l'oubli collectif ; et le fait de consacrer des investissements coûteux à des protections dont la référence se cale sur un événement passé et non imminent ou à venir n'est plus perçu avec le même intérêt ou la même acuité. Les fonds changent de destination et sont dirigés vers des opérations plus immédiatement tangibles, d'urgence ou sociales, et aptes à mettre en valeur un bilan municipal entre deux élections.

A Agen, on observe un délai considérable entre la décision d'une politique de protection contre les crues, prise au lendemain de la catastrophe de 1930, et sa concrétisation sur le terrain, laquelle devient perceptible à partir de 1990... C'est un peu la même chose à Toulouse après 1875. A Dax, on ne tire pas non plus rapidement les leçons de la catastrophe de 1952, sinon dans les déclarations de principe : le rehaussement des digues de rive gauche intervient

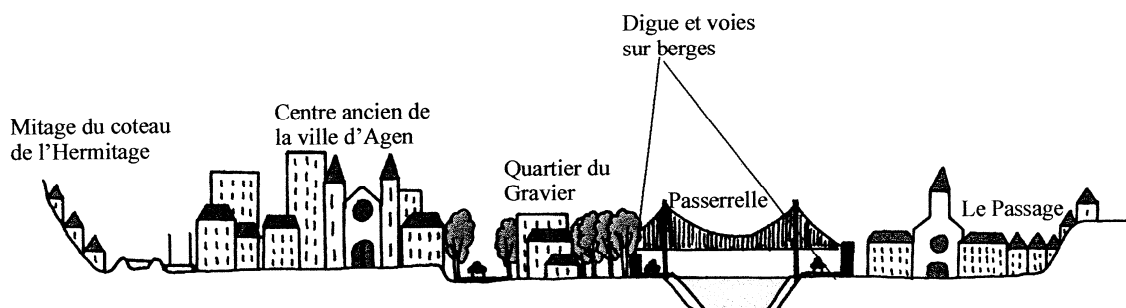
20 ans plus tard et l'arrêt total de l'urbanisation en rive gauche en amont de la ville, considéré comme impératif dans un premier temps (1953-60), est ensuite oublié sous la pression des enjeux fonciers.

En pareil cas, les objectifs initiaux peuvent donc changer ou évoluer. La protection affichée vis-à-vis de crues centennales (voire plus rares), donnant toute latitude au génie civil et à l'hydraulique, est revue à la baisse quelques décennies plus tard et se transforme en une adaptation sécuritaire préservant les activités économiques et le patrimoine architectural et paysager : on ne vise plus une protection à 100% au-delà des crues vicennales à cinquantiennales. Pour les événements exceptionnels, on doit s'efforcer de prendre conscience du risque encouru, tout en comptant sur leur rareté...

Sur un plan plus technique et moins général, certaines politiques semblent également contradictoires ; du moins ont-elles évolué : les hydrauliciens avaient tendance à imposer un chenal rectiligne aux rivières urbaines, débarrassé des bancs de graviers, et encadré de rives profilées et dénudées, de digues lisses et élevées ; alors que bien des souhaits actuels vont à la variété paysagère, à la végétalisation au moins modérée, aux endiguements intégrés dans le tissu immobilier existant.

La circulation et le stationnement des véhicules le long des cours d'eau en ville ont donné lieu, depuis une quarantaine d'années à des changements de politiques tout aussi remarquables. Il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un problème particulièrement aigu qui se pose à toutes les municipalités. Le no man's land, parfois étroit, qui s'étire entre le chenal fluvial et le bâti urbain, a été évidemment très convoité. Il fait figure sur le papier de coulée idéale pour être métamorphosé en voie rapide (Agen, Perpignan) ou en aire de stationnement à grande capacité (Dax). Et Toulouse avait connu des projets grandioses, vouant les bords de Garonne à la circulation ; mais qui sont restés « dans les cartons », sous la pression de l'opinion.

De telles pratiques ne sont pas en contradiction avec l'optique de protection contre les crues, mais avec le volet patrimonial affiché par les aménagements.



La Garonne dans le centre d'Agen.

CONCLUSION : UNE PERSPECTIVE NOUVELLE DES POLITIQUES PUBLIQUES : ALLIER LA SECURITE A LA VALORISATION

La politique de prise en compte des risques gagne du terrain chaque année et l'on tend vers une société sécuritaire. Avec les limites inhérentes à une telle option. En matière de protection vis-à-vis des inondations, on sait bien que le « risque 0 » est une illusion. Par ailleurs, quel

prix est-on prêt à payer, et pour quel degré de sécurité ? Lors de la période de développement, de maîtrise technique, et en l'absence de considérations environnementales (1960-70), de grands projets pouvaient encore voir le jour, visant à une sur-protection urbaine vis-à-vis des crues. A Agen, on prévoyait de faire face à des débits de 8000 m³/s, analogues à ceux de 1875 ; et à Dax, à des débits supérieurs de 10% supérieurs à ceux de 1952. Et ce, d'autant que les enjeux exposés s'étaient multipliés (en nombre et en coût) depuis ces événements mémorables. Mais le sens et l'échelle des valeurs a évolué.

Dans l'optique actuelle, il va sans dire que ces perspectives sont partout revues à la baisse. Si l'on met en balance les coûts de telles réalisations, la mutilation paysagère qu'elles génèrent, leurs contraintes sur la voirie, etc., on ne pouvait que se demander si le jeu en valait la chandelle. Certes l'aspect sécuritaire reste latent dans les politiques publiques : les inondations fréquentes sur le territoire national, et largement médiatisées, entretiennent cette préoccupation dans les services de l'Etat et les municipalités, chez les élus, et dans toutes les structures liées à la gestion fluviale (Agence de l'eau, EPTB, associations) qui ne cessent de s'exprimer au travers des SAGE, des cartographies et zonages, des PERI et maintenant des PPR. Il faut donc admettre que les politiques publiques contemporaines n'ont pas abandonné les perspectives de meilleure protection des populations et de leurs biens.

Mais parallèlement, les politiques publiques actuelles visent à préserver le développement économique et à valoriser le patrimoine environnemental. Les derniers travaux d'endiguement d'Agen et Passage-d'Agen (rive opposée) entrent bien dans cette optique. A la place de constructions bétonnées, insubmersibles et austères, le paysage s'est agrémenté de digues fondues dans le décor fluvio-urbain, végétalisées, parcourues de cheminements piétonnier ou cycliste. Le cas de Dax est à ce sujet tout aussi exemplaire, même s'il ne s'agit encore que d'un projet, puisque la ville envisage une réhabilitation totale des bords de l'Adour, avec le souci majeur affiché de diminuer l'impact visuel de la voiture : des terrasses arborées doivent couvrir une partie des parkings.